

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ДОВГАНЬ Неоніла Полікарпівна

УДК 35.01:316.48

**КОНФЛІКТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА ШЛЯХИ
ЇХ ВИРІШЕННЯ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

- Науковий керівник –** кандидат філософських наук,
старший науковий співробітник
ЗАДОРОЖНА Марія Ярославівна,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
доцент кафедри державного управління і менеджменту.
- Офіційні опоненти:** кандидат наук з державного управління **ГУРКОВСЬКИЙ
Володимир Ігорович,**
Служба безпеки України, Департамент спеціальних

телекомунікаційних систем

та захисту інформації, заступник начальника юридичного
відділу;

доктор соціологічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
ПРЕН Марія Іванівна,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
професор кафедри політології.
- Провідна установа –** Хмельницький університет управління і права, кафедра
державного управління і місцевого самоврядування, м.
Хмельницький.

Захист відбудеться *26 червня 2006 р. о 16 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Національній академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, к. 212.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потье, 20).

Автореферат розісланий *26 травня 2006 р.*

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В.К.Майборода

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На початку XXI ст. перед людством постала безальтернативна проблема: або оволодіти наукою й мистецтвом розв'язання чи припинення конфліктів, або втратити перспективи виживання на Землі через численні та руйнівні конфлікти. Глобальні конфлікти попередніх століть стали головною причиною загибелі людей внаслідок терору тоталітарних режимів, заколотів і бунтів, революцій та контрреволюцій. Кримінально-правові конфлікти, особливо вбивства, боротьба за владу, адміністративні конфлікти в організаціях і установах тяжко травмують людей, завдають шкоди діяльності трудових колективів, нерідко руйнують особистість, штовхають її на кримінальні вчинки чи самогубство.

З конфліктами пов'язано добро й зло, віджиле й нове, цікаве й нецікаве, прогресивне й реакційне, свідоме й несвідоме. Конфлікт має свою цінність і свої негативні аспекти. Саме це повинні усвідомити громадяни та урядовці всіх рівнів, особливо представники української еліти.

Сучасний етап розвитку суспільства в Україні супроводжується конфліктами між виконавчою та законодавчою владою, партіями й рухами, окремими політичними лідерами, фракціями у Верховній Раді України, Апаратом Президента й апаратом уряду, між центральною і місцевою владою, а також владою і різними верствами населення. Це свідчить про те, що в процесі формування нової для України політичної системи проблема конфлікту потребує як наукового осмислення, так і розробки технологій запобігання конфлікту і його розв'язання.

Необхідно визначити управлінську сферу як діяльність з питань запобігання конфліктам економічного, соціального характеру і їх розв'язання, як систему врегулювання конфліктних і кризових ситуацій суспільного розвитку підвідомчих територій та виходу з них. Конфлікти у сфері державного управління можуть бути початком різних криз, у тому числі й криз у сфері державного управління.

Сформульовані в дисертації методологія дослідження, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і зарубіжних учених: В.Д.Бакуменка, А.М.Бандурки, С.Л.Бочарової, Л.М.Герасиної, Н.В.Гришиної, О.М.Громової, І.В.Кудрявцева, С.Д.Дубенко, С.Н.Ємельянова, О.Г.Здравомислова, О.Г.Ішмуратова, Л.М.Карамушки, В.М.Князева, К.В.Ложкіна, В.І.Лугового, В.К.Майбороди, О.А.Машкова, І.Ф.Надольного, Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка, М.І.Пірен, А.М.Пойченка, В.А.Ребкала, Д.Г.Скотта, В.А.Скуратівського, В.П.Троня, В.П.Шейнова та ін.

Проблема конфліктної взаємодії в суспільстві є актуальною протягом усього існування людської цивілізації. Історія людства довела, що конфлікт не належить до тих явищ, якими можна управляти лише керуючись здоровим глуздом й певним життєвим досвідом. Щоб справити на нього ефективний вплив, необхідно, принаймні, розуміти істинні витoki та причини виникнення конфлікту, виявити закономірності його розвитку й прогнозувати його можливі наслідки.

Певні форми й методи врегулювання конфліктів в Україні вже склалися. Правда, не всі вони досить ефективні й забезпечують належну віддачу. Саме життя потребує змін, підвищення рівня управлінської, апаратної роботи, її вдосконалення.

Здійснювати сьогодні управління відповідною територією, галуззю, сферою непросто. Зростають вимоги, виникає чимало питань, які потрібно вирішувати негайно та якісно. А це, у свою чергу, передбачає вдосконалення державного управління як способу здійснення влади, посилення впливу з боку виконавчих органів. Від того, як здійснюється управлінський процес, наскільки вміло й професійно забезпечується організація роботи, як розв'язуються конкретні проблеми, поліпшується життя людей, залежить і авторитет самої влади.

Проблема конфліктів у державному управлінні є актуальною виходячи з того, що:

- практика функціонування державно-управлінської системи свідчить про їх існування й навіть часткове загострення з року в рік;
- існуючі теоретичні розробки у сфері конфліктології не відображають специфічних сторін (учасників, конфліктогенів, підстав, перебігу, ролі керівника та ін.) конфліктів між суб'єктами державно-управлінських відносин.

На сьогодні практично немає досліджень, які б висвітлювали конфлікти у сфері державного управління та шляхи їх вирішення. Це й визначило вибір теми, її актуальність та необхідність дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалась на кафедрі державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України відповідно до комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” в межах наукових досліджень за напрямом “Виконавча влада в Україні: проблеми формування та функціонування” (ДР № 0101U002898), в якому автор дисертаційного дослідження була виконавцем.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування змісту, структури й причин конфліктів у сфері державного управління, а також розробка пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких *завдань*:

- проаналізувати на основі системного й порівняльного підходів існуючі в науковій вітчизняній та зарубіжній літературі погляди щодо конфліктів у державному управлінні;
- уточнити зміст і розкрити сутність понять “конфлікти в державному управлінні”, “структура конфлікту в державному управлінні”, “інформаційне забезпечення управління конфліктом”;
- визначити види конфліктів, які найчастіше виникають у державному управлінні, й класифікувати їх за відповідними критеріями;
- розкрити причини виникнення конфліктів;
- конкретизувати структуру, фактори й функції конфліктів;
- обґрунтувати за допомогою системи “Салют-3” оптимальні методи вирішення конфліктів у сфері державного управління;
- сформулювати конкретні рекомендації щодо управління конфліктами.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються в процесі виникнення, розвитку й припинення конфліктів у державному управлінні.

Предмет дослідження – особливості виникнення й перебігу конфліктів у державному управлінні на місцевому рівні та шляхи їх вирішення.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні, що впровадження запропонованих висновків, рекомендацій та пропозицій, сформульованих на основі аналізу й виявлення сутності, особливостей, видів, причин виникнення й шляхів вирішення конфліктів у державному управлінні дасть змогу удосконалити суспільні відносини, що складаються в процесі управління в органах державної влади.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження є система взаємодоповнюючих філософських методів досліджень, загальнонаукових і спеціальних методів, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів.

Методологічною основою дослідження є комплекс методів збирання, аналізу й обробки фактологічної інформації. Серед них – методи загальнонаукового, порівняльного й конкретно-історичного аналізу вітчизняних і зарубіжних джерел; аналіз, порівняння й синтез документальної інформації органів державної влади; методи моделювання, спостереження – для визначення видів конфліктів, які найчастіше виникають у державному управлінні, та їх класифікації. Системний метод застосовувався для дослідження конфліктів у сфері

державного управління як цілісної системи, встановлення їх видів, передумов та шляхів вирішення.

Використання причинно-наслідкового, функціонального аналізу дало змогу проаналізувати стан питання, що вивчається, визначити досліджуване наукове завдання, виявити існуючі протиріччя і встановити основні причини їх виникнення; конвент-аналізу – ґрунтовно вивчити нормативно-правові документи. Функціональний метод дав можливість дослідити функціональні особливості конфліктів у державному управлінні. Завдяки використанню методів порівняння, багатопредметного аналізу, логічного аналізу конкретизовано поняття конфлікту й виявлено неоднозначність трактування низки категорій конфліктів у державному управлінні.

За допомогою моделювання системи прийняття рішень “Салют-3” досліджено методи вирішення конфліктів у державному управлінні.

У процесі аналізу вирішення конфліктів у державному управлінні, їх правового врегулювання застосовувались конкретно-історичний, порівняльно-правовий та теоретично-прогностичний методи наукового аналізу.

Побудова пояснювальних моделей конфлікту є результатом їх системно-генетичного аналізу, який дає змогу керівникові визначити причини виникнення конфлікту, виявити рушійні сили та фактори розвитку конфліктної взаємодії.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі *вперше*:

- комплексно досліджено теоретичні основи конфліктів у державному управлінні;
- визначено й розкрито сутність понять “конфлікти в державному управлінні”, “структура конфлікту в державному управлінні”, “інформаційне забезпечення управління конфліктом”;

- класифіковано за критеріями вертикальні конфлікти у державному управлінні;
удосконалено:

- зміст, структуру й функції конфліктів у державному управлінні;
- модель конфлікту;
- методика вирішення конфліктів у державному управлінні за допомогою системи прийняття рішень “Салют-3”;

- дістали подальшого розвитку*:

- фактори, від яких залежить результативність розв’язання конфліктів, що виникли у сфері державного управління;
- положення щодо системи управління конфліктами і їх вирішення;
- технології врегулювання конфліктів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані:

- у законотворчій діяльності;
- у роботі органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, взаємодії з громадськістю, громадськими організаціями й політичними партіями;
- у навчальному процесі при розробці навчальних планів, магістерських програм з державного управління та менеджменту організацій, спецкурсів, окремих лекцій, а також під час підвищення кваліфікації державних службовців, навчання активу політичних партій і громадських організацій, написання монографій, підручників, навчальних посібників.

Основні положення дисертаційного дослідження були впроваджені:

- Міністерством юстиції України в процесі розробки проекту Кодексу добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (довідка про впровадження від 10 квітня 2006 р. № 45/327);

– Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій Хмельницької обласної державної адміністрації у навчальному процесі, зокрема під час підготовки модуля “Державне управління і державна служба в органах місцевого самоврядування”, а також у тематичних короткотермінових семінарах (довідка про впровадження від 30 січня 2006 р. № 8);

– Хмельницькою обласною радою при проведенні семінарів, Днів депутата, підготовці рішень обласної ради, а саме: “Про суспільно-політичну ситуацію, що склалася після проведення повторного голосування по виборах Президента України” від 25 листопада 2004 р.; “Про резолюцію мітингу громадян м. Хмельницького та області 29 листопада 2004 р.” від 1 грудня 2004 р. (довідка про впровадження від 3 лютого 2006 р. № 150/01-15);

– Головним управлінням державної служби України під час реалізації пілотного проекту щодо взаємодії з Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій в питаннях підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у Хмельницькій області (довідка про впровадження від 3 квітня 2006 р. № 35).

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження обговорювалися на кафедрі державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України. Основні методологічні положення й висновки дисертаційного дослідження викладені в наукових доповідях на науково-практичних конференціях за міжнародною участю: “Суспільні реформи та становлення громадського суспільства в Україні” (Київ, 2001); “Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз” (Київ, 2002); “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (Київ, 2003); “Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” (Київ, 2004).

Публікації. Основні наукові результати дисертаційного дослідження викладені у восьми публікаціях, з них 4 – у наукових фахових журналах і збірниках з державного управління.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел

Повний обсяг дисертації становить 173 сторінок, обсяг основного тексту – 159 сторінок. Дисертація містить 5 додатків, що розміщені на п’яти сторінках. Список використаних джерел складається з 202 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтується актуальність теми дисертації, визначаються мета, завдання, об’єкт, предмет, гіпотеза й методи дослідження, вказується на зв’язок роботи з напрямками наукових досліджень Національної академії державного управління при Президентові України, висвітлюється ступінь її наукової розробленості, характеризуються елементи наукової новизни одержаних результатів, їх практичне значення, наводяться дані щодо апробації результатів дослідження й публікацій за темою.

У **першому розділі** – “*Теоретичні засади конфліктів у державному управлінні*” – зроблено системний огляд наукової літератури, комплексно досліджено теоретичні основи конфліктів у державному управлінні, визначено види конфліктів, які найчастіше виникають у сфері державного управління. Класифіковано за критеріями вертикальні конфлікти.

У розділі на підставі аналізу літератури зарубіжних і вітчизняних учених робиться висновок, що основи теорії конфлікту й подальшого формування соціології конфлікту були

закладені К.Марксом і Г.Зіммелем. У роботах К.Маркса досліджується діалектика розвитку суспільства й закономірного виникнення конфліктів. Г.Зіммель сформулював уявлення про теоретичні основи позитивних функцій конфлікту, розкрив зміст конфліктного функціоналізму.

У процесі дослідження встановлено, що теоретики конфлікту – Р.Даррендорф, Л.Козер – широко використовували методологію, започатковану В.Парето, Г.Моска і Р.Міхельсом щодо питань влади й держави як домінуючих джерел влади й панування. Т.Веблен був одним з тих, хто вперше здійснив аналіз питань влади й конфлікту в історичному контексті.

Серйозний вплив на розвиток системи аналізу критичного напрямку теорії конфлікту справив Ч.Міллз. Він поєднав конфліктний підхід із загальною критикою соціального порядку. Основними аспектами його соціологічного аналізу є проблеми бюрократії, відчуження, централізації влади в руках правлячої еліти.

Радянські вчені вимушені були виключити дослідження соціальних суперечностей у системі управління, яких начебто не могло існувати в умовах соціалізму, оскільки соціалістичний розвиток призводить до поступового їх розв'язання. Учені вивчали роль конфліктів у житті соціальних організацій, у сфері потреб людей, в управлінській діяльності.

Охоплюючи досить широкий спектр явищ, конфлікт як поняття широко висвітлюється вітчизняними науковцями в науковій літературі:

– у психології, соціології, конфліктології, політології (Г.М.Андреєва, О.Я.Анцупов, Є.М.Бабосов, В.Д.Вишнякова, І.Є.Ворожейкін, А.В.Гірник, І.В.Гришина, О.М.Громова, Л.М.Ємельяненко, Є.С.Жариков, Л.М.Карамушка, А.А.Ручка, Г.М.Сагач, В.В.Танчер, Е.А.Уткін, С.В.Фролов, В.П.Шейнов);

– у державному управлінні (Г.В.Атаманчук, В.Д.Бакуменко, О.М.Бандурка, С.Д.Дубенко, В.М.Князев, В.І.Луговий, В.К.Майборода, Н.Р.Нижник, В.М.Олуйко, М.І.Пірен, В.П.Тронь, С.К.Хаджирадева, В.В.Цветков, О.С.Шегда);

– у літературі з менеджменту (І.Є.Бекешкіна, О.Г.Здравомислов, В.С.Лозниця, М.Х.Маскон, Г.В.Осовська, Ф.У.Тейлор).

На думку вітчизняних учених, конфлікт – це боротьба..., протидія, суперечність..., зіткнення (особистостей, інтересів, сил, позицій, поглядів) через несумісність, протистояння, протилежність... (точність формулювання різниться залежно від конкретного автора); процес розвитку взаємодії; процес розвитку відносин; система стосунків..., що залежить від відмінностей між суб'єктами – учасниками конфлікту (від розбіжностей інтересів, цінностей, видів діяльності). Аналіз, порівняння й зіставлення визначень конфлікту науковців дали змогу уточнити суть цього поняття як процесу спілкування.

Виокремлено основні типи конфліктів на основі виявлення подібності та розбіжності надійних способів ідентифікації конфліктів за спільністю істотних ознак і відмінностей, які найчастіше виникають у сфері державного управління: міжособистісні, групові й міжгрупові.

Класифіковано конфлікти, які виникають в органах виконавчої влади на місцевому рівні: міжособистісні, внутрішньособистісні, міжгрупові, вертикальні, горизонтальні, а також конфлікти, що виникають між обл- і райдержадміністрацією; конфлікти, що виникають всередині місцевих органів державного управління та їх структурних підрозділів; конфлікти, що виникають між громадянами й представниками місцевих органів виконавчої влади.

Еволюція поглядів на природу конфліктних явищ у державному управлінні, їх місце й роль у житті суспільства справила значний вплив на теорію й практику роботи з конфліктологами в різних галузях, у тому числі і в державному управлінні.

Досліджено, що для правильного розуміння конфліктів у державному управлінні велике значення має саме визначення конфліктів, їх поняття, особливостей та видів. А класифікаційна характеристика й визначення їх виду дають змогу керівникові вибрати адекватний метод впливу в системі управління конфліктами. Наголошується на тому, що

керівник повинен завжди пам'ятати, що виявлення причин конфліктів у державному управлінні посідає ключове місце в пошуку шляхів запобігання їм й конструктивного їх розв'язання.

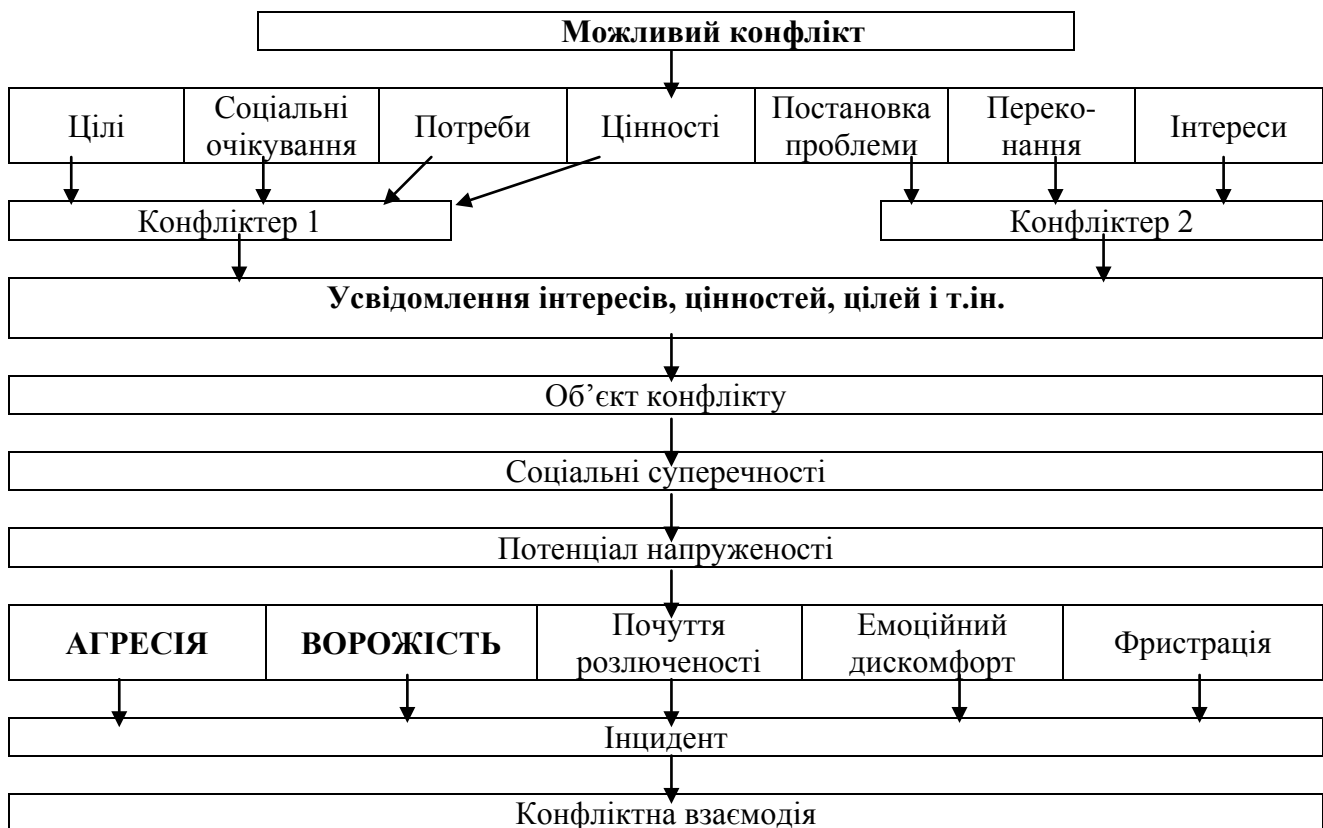
У висновках до розділу на основі результатів комплексних досліджень, порівняльного аналізу наукової літератури, законодавчих актів та дисертацій визначені найважливіші напрями, що потребують дослідження.

У **другому розділі** – “*Зміст конфліктів у державному управлінні*” – визначено поняття й структуру конфліктів у державному управлінні, розглянуто функції конфліктів, поглиблено аналіз причин їх виникнення, спрямованість і наслідки.

Визначаючи причини конфліктів, необхідно враховувати їх об'єктивно-суб'єктивний характер.

Конструктивне перетворення конфліктних ситуацій можливе за умови своєчасного виявлення та комплексного врахування чотирьох груп факторів, а саме: об'єктивних, організаційно-управлінських, соціально-психологічних, особистісних.

Особливу увагу в межах розділу акцентовано на тому, що побудова пояснювальних моделей конфліктів (див. рисунок) є результатом їх системно-генетичного аналізу, який дає змогу керівникові визначити причини виникнення, виявити рушійні сили та фактори розвитку конфліктної взаємодії.



Модель конфлікту

У розділі на основі аналізу причин виникнення міжособистісних, внутрішньо- і міжгрупових конфліктів у державному управлінні запропоновано таку їх класифікацію: 1) конфлікт ролей; 2) конфлікт бажань; 3) конфлікт норм поведінки.

У процесі дослідження виявлено структурні елементи конфліктів у державному управлінні:

- сторони конфлікту;
- предмет конфлікту;
- образ конкретної ситуації;
- мотиви конфлікту;
- позиції сторін конфліктерів.

Зазначається, що керівник повинен узяти до відома те, що проведення системно-функціонального аналізу дає змогу визначити вплив конфлікту на учасників і соціальне середовище. Цей вплив багатозначний, і його необхідно розглядати як функціональність конфлікту. Функціональний конфлікт означає, що соціальні й технологічні процеси його розвитку впливають на психічну поведінку, діяльність як опонентів, так і оточуючих.

Визначено, що вплив конфлікту на його учасників у державному управлінні має порівняльний, суперечливий характер. Це пов'язано з відсутністю чітких критеріїв конструктивності й деструктивності конфліктів, утрудненістю узагальненої оцінки результатів конфлікту. Ступені конструктивності конфлікту можуть змінюватися в міру його розвитку. Поряд з інтеграційною оцінкою необхідно врахувати індивідуальний вплив конфлікту, тобто визначати: для кого з учасників він конструктивний, а для кого – деструктивний.

Серед конструктивних наслідків конфлікту можна виділити: усунення суперечностей у функціонуванні колективу; більш глибоке пізнання учасниками конфлікту один одного; послаблення психічної напруженості; сприяння розвитку особистості й поліпшення якості діяльності, підвищення авторитету учасника у разі його перемоги.

У розділі приділяється значна увага негативному й позитивному впливу конфлікту в державному управлінні. Негативний вплив такого конфлікту на індивідуальному рівні полягає в тому, що він значно погіршує настрій; призводить до насильства й загибелі людей; руйнує міжособистісні стосунки, викликає хвороби; може погіршувати якість індивідуальної діяльності; зумовлює закріплення соціальної пасивності особи. Негативний вплив конфлікту виявляється в порушенні системи відносин, погіршенні соціально-психологічного клімату та якості спільної діяльності; зниженні згуртованості групи.

Позитивний вплив конфлікту в державному управлінні полягає в тому, що він активізує соціальне життя, гуманістичні цінності, виявляє невирішені проблеми, може сприяти згуртованості групи перед зовнішньою небезпекою й ін.

На основі аналізу встановлено, що стратегія виходу з конфлікту визначає головні лінії (стилі) поведінки опонента на заключному етапі протистояння. Акцентовано увагу на п'яти основних стратегіях поведінки в конфліктній ситуації:

- конкуренції;
- пристосуванні;
- ухиленні;
- співробітництві;
- компромісу.

Зазначається, що моделі завершення конфлікту безпосередньо визначаються стратегіями конфліктної поведінки сторін, які, у свою чергу, залежать від конкретної ситуації, різновиду конфлікту, рівня його розвитку та інтенсивності.

Узагальнюючи результати дослідження під час роботи з програмою підтримки рішень “Салют-3”, зроблено необхідні розрахунки для усунення невизначеності за методами Байеса і Лапласа. Результатом є виявлення оптимальної альтернативи серед методів вирішення конфліктів у сфері державного управління. Згідно з показниками колових діаграм оптимальною є альтернатива “співробітництво”. Результати дослідження на еластичність підтверджують її стійкість до можливих катастроф у майбутньому. Це означає, що

співробітництво можна розглядати як засіб запобігання конфліктам у сфері державного управління. Разом з тим у конфліктних умовах адміністративної та політичної реформ, передвиборчих перегонах співробітництво дає змогу зберігати “людські взаємовідносини” між співробітниками.

У **третьому розділі** – *“Управління конфліктами та шляхи вирішення конфліктів у сфері державного управління”* – з’ясовано, що управління конфліктами доцільно розглядати не тільки як розв’язання суперечностей, що вже виникли, а й створення умов для їх профілактики й запобігання їм. Причому першочерговим завданням є профілактика. Саме організована на належному рівні профілактика конфліктів у державному управлінні сприяє зменшенню їх кількості та виключає можливість виникнення деструктивних конфліктних ситуацій

Усунення наслідків конфліктів вимагає значних зусиль та енергії, у зв’язку з чим і здійснюється профілактика конфліктів.

Оскільки існують суб’єктивні та об’єктивні причини виникнення конфліктів, передбачається наявність відповідно двох підходів до їх профілактики:

- усунення, якщо це можливо, їх об’єктивних причин;
- управління поведінкою співробітників, навчання нормам поведінки, прийнятим в організації.

Дослідження показують, що запобігати конкретним конфліктам у державному управлінні можна, змінюючи ставлення працівника до проблемних ситуацій, поведінку в них, а також й впливаючи на психіку й поведінку опонента.

До основних способів, прийомів зміни поведінки особи в передконфліктній ситуації можна віднести й уміння визначити, що спілкування стало передконфліктним; прагнення глибоко й всебічно зрозуміти позицію опонента; толерантність до інакомислення; зниження своєї загальної тривожності й агресивності; уміння оцінювати власний поточний психічний стан, постійну готовність до неконфліктного розв’язання проблеми; уміння посміхнутися; здатність не чекати від інших людей занадто багато; щире зацікавлення у співрозмовникові, конфліктостійкість; почуття гумору.

Найважливішою умовою запобіганням конфліктам усіх рівнів у державному управлінні є прийняття оптимальних управлінських рішень. Рішення буде більш обґрунтованим і менш конфліктогенним, якщо під час його підготовки та прийняття максимально глибоко, різнобічно й об’єктивно оцінюється стан об’єкта управління, виявляються тенденції щодо його динаміки; розкривається система причин, через які об’єкт управління опинився в такому стані, визначаються рушійні сили його розвитку; дається варіативний прогноз змін в об’єкті управління; будується модель цілей управління; приймається змістове рішення, а також технологічне рішення, визначається, які є сили, кошти, час для виконання змістового рішення.

Визначено, що основними етапами вивчення конфліктів є: складання програми; визначення конкретного об’єкта вивчення; розробка методів аналізу; пілотажне дослідження, розробка програми й методики; збирання первинної та конфліктологічної інформації; якісна й кількісна обробка зібраних даних; аналіз і пояснення отриманих результатів; обґрунтування й формулювання висновків, практичних рекомендацій. Вчасна діагностика міжособистісних конфліктів має важливе значення як для їх профілактики, так і для конструктивного розв’язання.

За результатами аналізу доведено, що вчасне виявлення соціальних суперечностей, а також організоване запобігання їх виникненню й розвитку на ґрунті конфліктних ситуацій забезпечуються прогнозуванням. Прогнозування ґрунтується на аналізі структурних компонентів конфлікту, тобто визначенні основних його складових та причин. Роз’яснення

конфліктної ситуації, її адекватне розуміння є основою вироблення й ухвалення оптимального рішення.

У розділі наголошується на тому, що керівник повинен завжди пам'ятати, що далеко не всім конфліктам можна запобігти. Тому дуже важливо вміти конструктивно виходити з конфлікту. Основними критеріями конструктивного розв'язання конфлікту є ступінь усунення суперечностей та перемога в ньому опонента, який має рацію.

Для конструктивного розв'язання конфлікту необхідно обов'язково врахувати такі умови, як припинення конфліктної взаємодії, пошук спільних цілей та інтересів, зниження власних негативних емоцій та негативних емоцій опонента, зміна свого ставлення до опонента, об'єктивне обговорення проблеми, вибір оптимальної стратегії розв'язання конфлікту.

Результативність розв'язання конфлікту залежить від таких факторів: часу, наявності третьої сторони, своєчасності, рівноваги сил, культури конфліктуючих сторін, єдності цінностей, досвіду й стосунків, що склалися.

Безпосереднє розв'язання конфлікту являє собою процес, що включає аналіз і оцінку ситуації, вибір способу розв'язання конфлікту й визначення раціональної послідовності дій, реалізацію плану та його коригування, оцінку ефективності дій. Основними стратегіями конфлікту варто вважати суперництво, компроміс, протистояння та відхід від розв'язання проблеми.

Можливе розв'язання конфлікту залежно від вибраних стратегій шляхом силового втручання або методом переговорів. Компромісу можна досягти за допомогою застосування техніки відкритої розмови, а співробітництва – за допомогою принципів переговорів.

На основі здійсненого дослідження зроблено висновок, що для керівника при виборі способу розв'язання конфлікту пріоритет доцільно віддавати способу переговорів. Переговори – важливий процес при врегулюванні конфліктів у сфері державного управління. Це спосіб розв'язання конфлікту, що полягає у використанні ненасильницьких засобів і прийомів розв'язання проблеми.

Встановлено, що існують чотири основні типи переговорів: деструктивний, інтегративний, структурування відносин та внутрішньоорганізаційний. Доведено, що переговори доцільно вести тільки з тими силами, які мають владу в сформованій ситуації і можуть вплинути на результат події. Переговори ведуться з приводу продовження дії угод, нормалізації стосунків, створення нових умов, усунення побічних ефектів. Найбезпечнішими функціями переговорів є: інформаційна, комунікативна, регуляції та координації дій, контролю, відволікання уваги, пропаганди.

Психологічними механізмами переговорного процесу є узгодження цілей та інтересів, прагнення до взаємної довіри, забезпечення балансу влади та взаємного контролю сторін. І лише за умови обґрунтування виробничої необхідності доцільне й можливе розв'язання конфлікту методом силового втручання.

Досліджено, що процес врегулювання конфліктів здійснюється за допомогою різноманітних технологій: інформаційної, комунікативної, соціально-психологічного впливу, організаційної, правової, переговорної тощо. Технології включають систему засобів, методів, підходів і впливів; у них використовуються певні принципи й методики, численні тактичні прийоми, а також розробляються спеціальні технології конфліктного медіаторингу та моделі цілеспрямованих ігор, які дають змогу уникнути конфліктів чи вийти з них із мінімальними втратами.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні й науково-теоретичному обґрунтуванні сутності, змісту, структури й причин конфліктів у сфері державного управління і на цій основі – виявленні шляхів використання отриманих результатів у практиці їх вирішення.

Проведене дослідження й теоретичне узагальнення його результатів підтверджують гіпотезу, покладену в його основу, а реалізована мета й завдання дають можливість зробити висновки й запропонувати рекомендації щодо використання результатів дослідження.

1. Проблема конфліктів у державному управлінні та пошуку шляхів їх вирішення широко висвітлюється у вітчизняній, зарубіжній науковій літературі, в нормативно-правових документах, дисертаційних дослідженнях та є актуальною. Вона була об'єктом уваги науковців упродовж багатовікового розвитку суспільства, оскільки людству завжди притаманні прагнення до самозахисту, самозбереження й саморозвитку. Ця проблема досліджувалася в античну епоху в зв'язку з потребою виявити причини соціальної диференціації та розподілу суспільства на класи. Заслужують на увагу погляди на досліджувану проблему китайських мислителів, Платона і Аристотеля (V-IV до н.е.), а також мислителів Нового часу і епохи Просвітництва. Починаючи із середини ХХ ст. поняття, структура, причини, динаміка і функції конфліктів широко висвітлюються вітчизняними науковцями в науковій літературі багатьох галузей знань: соціології, психології, конфліктології, політології.

У працях вітчизняних і зарубіжних науковців, у яких розглядається лише окремі аспекти конфліктів у державному управлінні, вони мають фрагментарний характер. Узагальнюючі наукові праці з теми дослідження відсутні. Це дає підстави для висновку, що теоретичні й практичні основи конфліктів у державному управлінні, особливо на місцевому рівні, потребують науково-практичного обґрунтування. На різних етапах суспільного розвитку вони набувають своєрідних особливостей, що зумовлюються соціально-політичними, економічними та культурними процесами, характером людської діяльності та взаємовідносин.

Відбувся цілий ряд кадрових змін як на центральному, так і на місцевому рівнях серед керівництва областей, районів, обласних управлінь та організацій. Хоча ротація кадрів є постійним процесом, проте такі зміни призвели до виникнення й розвитку конфліктів в органах виконавчої влади. Конфлікти у державному управлінні розв'язати без спеціальних знань вдається не завжди. Часто суперечності та непорозуміння загострюються, накопичується високий потенціал конфліктогенності державних службовців і середовища, зумовлюючи неадекватну поведінку, знижуючи ефективність професійної діяльності

2. З'ясовано, що конфлікт у державному управлінні – це процес спілкування, коли одна сторона відчуває, що друга сторона протистоїть її інтересам, загальній меті. Для того, щоб вирішити конфлікт, необхідно:

- ліквідувати конфліктну ситуацію;
- вичерпати інцидент;
- правильно сформулювати й оцінити конфліктну ситуацію.

3. На основі структурно-функціонального аналізу конкретизовано структуру й функції конфліктів. Структура конфлікту в державному управлінні – це сукупність його стійких зв'язків, що забезпечують цілісність, відповідність самому собі. Основними складовими конфлікту в державному управлінні є: конфліктуючі сторони – окремі особистості або групи державних службовців і розбіжність між ними; проблеми, що спричинюють конфлікт; опис та формулювання конкретної конфліктної ситуації; мотиви конфлікту; думки, слова, позиції та дії сторін-конфліктерів.

Обґрунтовано класифікацію конфліктів в органах виконавчої влади за джерелом, змістом, значущістю, типом розв'язання, формою прояву.

Найчастіше в системі державного управління відбуваються міжособистісні, внутрішньо- та міжгрупові конфлікти.

Виявлено негативні й позитивні прояви міжособистісних та внутрішньогрупових конфліктів. Установлено, що негативні прояви таких конфліктів виявляються в тому, що вони:

- порушують систему взаємовідносин між державними службовцями;
- перешкоджають досягненню мети адміністрації;
- порушують групову єдність;
- ставлять під загрозу інтереси конкретних учасників конфлікту;
- підривають авторитет державних службовців і позбавляють підтримки оточення;
- провокують нові конфлікти;
- зумовлюють виникнення ворожості, насилля й жорстокості в стосунках;
- акцентують увагу на необхідності досягнення “перемоги” в конфлікті;
- призводять до зниження ефективності виконання завдань і планів;
- підвищують плінність кадрів;
- викликають почуття незадоволення й негативний емоційний стан в учасників конфлікту;
- ставлять під загрозу стабільність певного соціального об’єднання;
- змінюють пріоритети певних соціальних груп;
- перешкоджають упровадженню нововведень і реформ;
- спричиняють виникненню кризових ситуацій.

Позитивні прояви міжособистісних і внутрішньогрупових конфліктів полягають у тому, що вони:

- здебільшого виконують функцію так званого запобіжного клапану, що дає змогу звільнитися від негативних емоцій і діяти конструктивно; а також осмислити різні скарги й претензії, які надходять до райдержадміністрації;
- виявляють різні погляди на проблему;
- сприяють ефективному прийняттю групових рішень; а також упровадженню певних норм поведінки;
- об’єднують державних службовців, які мають спільні погляди та інтереси;
- дають можливість державним службовцям висловлювати свою думку, сприяючи їхній самореалізації та самоствердженню.

4. Визначено, що конфліктна ситуація являє собою систему взаємозалежних і взаємозумовлених елементів об’єктивного й суб’єктивного рівнів, що відображають актуальні суперечності. Вона містить у собі учасників конфлікту (опонентів, групи підтримки, інших учасників), предмет і об’єкт конфлікту, елементи мікро- та макросередовища, пов’язані з конфліктом. Психологічні компоненти конфлікту становлять актуальну мотивацію сторін, їх стратегію й тактику поведінки, а також їх інформаційні моделі конфлікту. Якісне інформаційне забезпечення управління конфліктом є найважливішою умовою результативної роботи керівника. У кожного з учасників конфлікту формується своя інформаційна модель конфліктної ситуації. Особливості цих моделей визначаються специфікою цінностей, мотивів і цілей людей. У процесі спілкування в проблемних ситуаціях інформація, передана людьми один одному, може істотно спотворюватися й втрачатися.

Конфлікт у державному управлінні практично завжди є видимим, оскільки він має певні зовнішні прояви: високий рівень напруженості в колективі; зниження працездатності.

5. Управління конфліктами як складний процес включає такі види діяльності: профілактику й запобігання виникненню конфлікту; діагностику й регулювання конфлікту на основі коригування поведінки його учасників; прогнозування розвитку конфліктів і оцінку їх функціональної спрямованості; розв’язання конфлікту.

Доведено, що, крім дванадцяти принципів продуктивної управлінської діяльності Гаррісона Емерсона, необхідно дотримуватися ще й таких принципів: осмислення конфлікту; відпрацьовування конфліктного менеджменту; вироблення механізму стримування; створення технологій управління конфліктом. У процесі розв'язання конфліктів і вибору алгоритму такої діяльності для керівника важливо враховувати деякі рекомендації з управління конфліктами: об'єктивність і адекватність оцінки конфлікту; використання конкретно-ситуаційного підходу; гуманізм і гласність; демократичний вплив, а також покладання на суспільну думку та комплексне використання способів і прийомів впливу.

Керівник повинен не усувати конфлікт, а управляти ним і ефективно використовувати. Від ефективності управління конфліктом у державному управлінні залежать: масштаб дисфункціональних наслідків, усунення чи збереження причин конфлікту, можливість наступних зіткнень тощо. Для цього в керівника апарату є принципова перевага, що забезпечує йому стратегічне лідерство в конфлікті та його розв'язанні: право визначати цілі, способи й методи їх досягнення, забезпечувати їх реалізацію, аналізувати результати.

Мистецтво управління полягає в тому, щоб і в конфліктній ситуації не випустити з поля зору основні орієнтири; враховувати їх, приймати відповідні рішення; діяти розсудливо, обачливо, але завжди послідовно й наполегливо; виявляти в разі необхідності занепокоєння. Конфлікт потрібно уладнувати, розв'язувати спільно, за неодмінної участі сторін конфлікту, активній мобілізації та координації їхніх власних можливостей.

6. Виявлено, що розв'язання конфлікту в державному управлінні передбачає активність обох сторін щодо перетворення умов, для них вони взаємодіють, у напрямі усунення причин конфлікту. Для розв'язання конфлікту необхідна зміна самих опонентів, позицій, які вони обстоювали в конфлікті, об'єктивне обговорення проблеми, зміна посадового становища один одного, вибір оптимальної стратегії розв'язання конфлікту.

Вирішення конфліктів передбачає:

- виявлення та усвідомлення прихованих конфліктів;
- обхід відкритих конфліктів;
- фактичне розв'язання відкритих конфліктів.

7. У результаті дослідження встановлено, що оптимальним методом вирішення конфліктів у сфері державного управління є організація співробітництва. Перевірка зазначеної альтернативи на еластичність показала, що її реалізація може забезпечити позитивний результат вже через один-два місяці після впровадження. У період від трьох до чотирьох місяців стають актуальними такі альтернативи вирішення конфлікту, як обговорення, уладнування або компроміс. Проте в період від п'яти до семи місяців оптимальна альтернатива втрачає актуальність.

За допомогою програми "Салют-3" доведено, що співробітництво між державними службовцями в державному управлінні найкраще сприймається в колективі, створює додаткові мотиви для роботи, сприяє встановленню довіри між управлінцями, скорочує терміни вирішення конфлікту, забезпечує стійкі результати, сприймається керівництвом і підвищує ефективність службово-посадової діяльності державного службовця. За результатами аналізу визначено, що серед керівних впливів на конфлікт центральне місце належить його вирішенню.

8. Урахування основних наукових результатів виконаного дослідження, вітчизняного й зарубіжного досвіду, потреб сучасного розвитку теорії та історії державного управління дають змогу запропонувати органам державної влади з метою подальшого запровадження в практичну діяльність органів державного управління, установ і організацій такі пропозиції та рекомендації:

- розробити спеціальну Президентську програму кадрового забезпечення державної служби;

– удосконалити структуру органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; підвищити загальну компетентність керівництва місцевих органів виконавчої влади та компетентність у питаннях вирішення конфліктів у державному управлінні;

– включати в проведення атестації управлінського персоналу з метою контролю за діяльністю й надання допомоги спеціалістам питання вирішення конфліктів в управлінні з наступним обговоренням результатів атестації на колегіях місцевих державних адміністрацій та засіданнях рад і формулювання відповідних висновків щодо подальшої їх кар’єри, вміння запобігти конфліктам у державному управлінні, діагностувати й вирішувати їх та управляти ними;

– формувати у процесі навчально-виховної роботи педколективів навчальних закладів, що готують фахівців за спеціальністю “Державне управління”, в спеціаліста-управлінця навички оперативно визначати й успішно вирішувати головні актуальні проблеми державного управління в конфліктній ситуації і в конкретних економічних умовах, вміння демократично працювати й спілкуватися з людьми, уникаючи конфліктів; практикувати навчання державних службовців з даного питання при проведенні Днів депутата, Днів державних службовців, виїзних семінарів, економічної й правової освіти тощо.

– рекомендувати Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій використовувати результати дослідження при розробці навчальних курсів, магістерських програм з державного управління й менеджменту організацій, спецкурсів, окремих лекцій, а також підвищення кваліфікації державних службовців.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Довгань Н. Службові конфлікти та інтриги // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – Ч. 1. – С. 403-413.
2. Довгань Н. Конфлікт – феномен суспільного розвитку, його суть, складові // Зб. наук. пр. УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 291-297.
3. Довгань Н. Методи управління конфліктами, роль керівника у профілактиці конфліктів // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 223-227.
4. Довгань Н. Теоретичні засади конфліктів у державному управлінні // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4/10-12(16).
5. Довгань Н. Конфлікти в управлінській діяльності // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 травня 2001 р., м. Київ: У 2 т. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 1. – С. 303-305.
6. Довгань Н. Відносини між гілками влади та їх оптимізація // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 травня 2002 р., м. Київ: У 2 т. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 1. – С. 85-87.
7. Довгань Н. До питання про конфлікти в управлінні // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 травня 2003 р., м. Київ: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 257-258.
8. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 148-149.

АНОТАЦІЇ

Довгань Н.П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління зі спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2006.

У дисертації досліджено теоретичні основи конфліктів у сфері державного управління, проаналізовано стан наукової розробки теми, уточнено зміст категорій і понять конфліктів у державному управлінні. Визначено складові конфліктів у державному управлінні. Це конфліктуючі сторони, конфліктна ситуація, опис і формулювання конкретної конфліктної ситуації, мотиви, слова, позиції та дії сторін конфлікту. Значна увага приділяється висвітленню видів і функцій конфліктів у сфері державного управління, охарактеризовано основні елементи системи управління конфліктами, за допомогою системи “Салют-3” обґрунтовані оптимальні методи вирішення конфліктів у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, державна служба, конфлікт, стратегія, технології, конфліктна ситуація, інцидент, структура конфлікту в державному управлінні, органи місцевого самоврядування.

Довгань Н.П. Конфликты в государственном управлении и пути их разрешения. – Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины. – Киев, 2006.

В диссертации исследуются теоретические основы конфликтов в сфере государственного управления и пути их разрешения.

Раскрывается состояние научной разработки проблемы конфликта в вышеуказанной сфере, анализируются труды отечественных и зарубежных учёных. Уточняется сущность конфликтов в сфере государственного управления.

На основании анализа конфликтов в сфере государственного управления доказывается, что конфликт – это процесс общения, когда одна сторона чувствует, что другая сторона противостоит её интересам или нарушает их.

Конфликт в современном понимании – это чрезвычайно многообразное и многостороннее явление, одновременно положительное и отрицательное, развивающее и разрушающее и снова развивающее, и отражающее во всём многообразии истинную диалектику жизни.

Несмотря на несколько упрощённый подход к определению положительных и отрицательных сторон конфликтов, делается вывод о том, что конфликт может быть положительным или отрицательным, конструктивным или деструктивным в зависимости от того, как его разрешают. На основе систематизации подходов отечественных и зарубежных ученых к изучению исследуемой проблемы предложены усовершенствованная структура, модель конфликта в государственном управлении, определены виды конфликтов и факторы,

технологии, от которых зависит результативность разрешения конфликтов, возникающих в государственном управлении.

Разрешить конфликт означает ликвидировать конфликтную ситуацию, исчерпать возникший инцидент. Стержневую роль в разрешении конфликта играет правильное формирование конфликтной ситуации.

В процессе анализа структуры конфликта определены основные его составляющие:

- стороны конфликта;
- предмет конфликта;
- образ ситуации;
- мотивы конфликта;
- мысли, слова и действия.

Рассмотрены причины и функции конфликтов. Функции конфликтов в обществе изучались всегда. Сегодня их исследуют ученые, практики-конфликтологи и медиаторы, которые сделали вывод, что конфликты в сфере государственного управления проявляются с двух сторон – положительной и отрицательной.

Акцентируется внимание на разрешении конфликтов. Управление конфликтами как сложный процесс включает такие виды деятельности: профилактику и предупреждение конфликтов; диагностику и регулирование конфликта; прогнозирование развития конфликтов и их разрешения. Особая роль в этом принадлежит руководителю. Профессионализм, высокая культура управленческой деятельности, психологическая готовность к ее выполнению, чувство ответственности и уважение общечеловеческих ценностей – основные составляющие концептуальной модели современного руководителя – государственного служащего.

Теоретические выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления при разработке и реализации планов, программ и прогнозов развития регионов, улучшения управления ими; в учебном процессе при подготовке и повышении квалификации государственных служащих, разработке учебных планов, спецкурсов, магистерских программ по государственному управлению; в преподавательской и лекторской работе, а также стать основой для дальнейших исследований управления конфликтами в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, конфликт, стратегия, технологии, конфликтная ситуация, инцидент, структура конфликта в государственном управлении, органы местного самоуправления.

Dovgan N.P. Conflicts in Public Administration and Ways of their Solution. – Manuscript.

Thesis to seek candidate's degree in public administration on the specialty 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. – National Academy of Public Administration, Office of President of Ukraine. – Kyiv, 2006.

Theoretical basis of conflicts in the sphere of public administration has been scientifically investigated, the essence of the categories and notions of conflicts in public administration has been detailed. Main constituents of the conflicts in public administration have been scientifically defined as well as conflict sides, the description and formulation of the conflict situation, motives, words, positions and activities of the conflict sides. The main emphasis is given to the analyses of the types and functions of the conflicts in the sphere of public administration, main elements of the conflict

administration have been characterized, the efficient ways of the conflict solution in the sphere of public administration have been scientifically proved with the help of the system “Salute 3”.

Key words: public administration, public service, conflict, strategy, technologies, conflict situation, incident, conflict structure in public administration, local authorities.